

gemeente Zaanstad
wethouder
S. Mutluer

Rekenkamer Metropool Amsterdam
T.a.v. de heer J.A. De Ridder
Postbus 2020
1000 AE Amsterdam

Stadhuisplein 100
1506 MZ Zaandam
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Telefoon 14 075
www.zaanstad.nl

| | |
|----------------|---|
| DATUM | 12-03-2020 |
| ONS KENMERK | |
| DOORKIESNUMMER | (075) |
| ONDERWERP | Bestuurlijke reactie op concept bestuurlijk rapport Jeugdhulp in Zaanstad |

Geachte heer De Ridder,

Bedankt voor het concept bestuurlijk rapport Jeugdhulp in Zaanstad d.d. 13 februari 2020. In deze brief vindt u de bestuurlijke reactie van het College op uw rapport.

Er is door uw organisatie intensief en betrokken onderzoek gepleegd. We kunnen ons vinden in uw aanbevelingen en nemen deze over. Bij een aantal analyses hebben we aanvullende inzichten. In dit licht achten we het van belang om in deze brief in te gaan op de context van de keuzes die zijn gemaakt gedurende de onderzochte periode.

Transitie 2012-2015

Het College deelt met de Rekenkamer het beeld dat de gemeente Zaanstad tijdens de transitie beperkte en niet altijd betrouwbare informatie tot haar beschikking had. De gemeente Zaanstad is vanaf 2012 als een van de eerste gemeenten gaan voorsorteren op de decentralisatie van de jeugdhulp. Daarbij is er toegewerkt naar een integrale benadering voor hulp aan gezinnen, vroegtijdige signalering en het preventief inzetten van hulp. Dit alles op maat en zo nabij mogelijk. Om die reden is het College met goedkeuring van de Raad een voortrekker geweest bij het vroegtijdig starten met jeugdteams.

Bij de overdracht van taken in 2015 hebben we de contracten die het Rijk onderhield met de zorgaanbieders overgenomen. De continuïteit van zorg aan de Zaanse cliënten werd daarmee voorop gesteld. In deze periode heeft Zaanstad moeten werken met de basisinformatie die vanuit het Rijk werd verstrekt, welke niet altijd volledig of voldoende betrouwbaar was. Er is daarom extra aandacht besteed aan het leren kennen van de zorg(aanbieders) en hun cliënten.

De open-einde regeling in de jeugdwet heeft daarnaast bijgedragen aan een vertraging van inzicht in aantallen en kosten over die eerste periode. Zo heeft de gemeente ook rekeningen moeten vergoeden die pas later door de aanbieders zijn verstuurd, waarbij de zorg al eerder is verleend. Dit maakte het sturen op de kosten in deze fase moeilijk.

Lerend ontwikkelen

De transitie en transformatie van het sociaal domein is een complexe opgave met open einden, onzekerheden en leer- en ontwikkelvragen. Het college heeft er met de goedkeuring van de gemeenteraad voor gekozen om de decentralisatie op te pakken vanuit het uitgangspunt van 'lerend ontwikkelen': beginnen bij het begin, lessen leren en aanpassen. De opgave en het gewenste

eindresultaat zijn leidend, de optimale route ernaartoe is daarbij dienend en dus voorafgaand nog niet volledig uitgestippeld. Het is dan van belang om mee te bewegen met inzichten die gedurende het transformatieproces worden opgedaan, in nauwe afstemming met verwijzers en zorgaanbieders. Om dit proces te ondersteunen en mogelijke financiële schommelingen op te vangen, is besloten om vanaf 2015 een algemene reserve sociaal domein in te stellen.

Ook is de financiële voorziening Slim Investeren in de begroting verwerkt. Dit is een belangrijk middel om nieuwe initiatieven te stimuleren die kunnen leiden tot transformatie en extra focus op preventie. Deze werkwijze en het uitgangspunt van lerend ontwikkelen is een inspiratie voor andere gemeenten gebleken, onder andere voor de gemeente Utrecht.

Transformatie 2013-heden

Het werken vanuit de transformatiedoelen was al voor de decentralisatie een onderdeel van de Zaanse aanpak. De visie is het voorkomen van langs elkaar heen werken alsmede onnodig medicaliseren en problematiseren. Met duidelijke regie bij het gezin en waar dat niet kan bij professionele partners en met als doel het behalen van de gewenste kwalitatieve resultaten voor jeugdigen en gezinnen.

In 2013 zijn we gestart met de pilot Jeugdteams. Vanaf 2015 heeft de transformatie verder vorm gekregen in het leertraject van de jeugdteams. En in 2019 is na nauwkeurig onderzoek, in samenwerking met het onderwijs, gestart met de doorontwikkeling van de jeugdteams.

In 2016 is ingezet op een volgende stap, een nieuwe inkoopstrategie voor de specialistische jeugdhulp. Samen met de regio, in totaal 14 gemeenten en met meer dan 300 contractpartners, is een stelsel ontwikkeld voor de specifieke hulpvragen van jeugdigen en gezinnen. In dit stelsel is gekozen voor een op het kind en gezin gerichte aanpak en niet langer een instellings- of productgerichte aanpak. Deze overgang naar een nieuw stelsel met een totaal andere werkwijze, heeft er voor gezorgd dat een vergelijking met voorgaande jaren niet langer mogelijk was. In het kader van lerend ontwikkelen en een anders disproportionele administratieve belasting voor de aanbieders, is niet gekozen voor schaduwdraaien met 2 registratiesystemen. Het College erkent dat deze keuze eraan heeft bijdragen dat het langer heeft geduurd om goed zicht te krijgen op de kosten. Maar juist door het invoeren van het nieuwe stelsel, in combinatie met een ander registratiesysteem, hebben we sindsdien meer inzicht en controle op verwijsstromen, zorggebruik en kosten gekregen. Om de transformatiedoelen beter te kunnen monitoren zijn er ook nieuwe kengetallen toegevoegd aan de P&C cyclus.

Oorzaken kostenstijging vanaf 2017

Vanaf 2017 zagen we het aantal jeugdigen dat hulp ontvangt en de zwaarte van de hulp toenemen. Dit sluit aan bij het landelijke beeld. De hoge tarieven in het zwaardere segment C, in combinatie met de opdracht 'doen wat nodig is', heeft voor een kostenstijging gezorgd. De ruimte die werd geboden heeft voor verwijzers en aanbieders uitnodigend gewerkt en is benut, wat ook terug te zien is in de werkelijke kosten die zijn gemaakt.

Het College ziet het ontbreken van budgetplafonds ook als een van de redenen die bijgedragen hebben aan de toegenomen kosten in 2018, maar niet als de dominante oorzaak. In 2017 zagen we deze kostenstijging ook, terwijl er toen budgetplafonds gehanteerd werden. We erkennen de waarde en functie van dit instrument als manier om te monitoren en bij te sturen, maar het ontslaat de gemeente niet van haar wettelijke taak om de benodigde jeugdhulp te verlenen. In 2019 en 2020 hebben we respectievelijk richt- en normbudgetten ingevoerd, om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en daarbij voortdurend samen met de aanbieders de gevolgen voor de kosten in beeld te hebben.

Rijksbudgetten als verklaring voor tekort

Het College constateert met u dat de kosten in Zaanstad in 2015 en 2016 pasten binnen de toegekende rijksbudgetten en dat pas in 2017 en 2018 de uitgaven boven het rijksbudget uitstegen. U stelt dat de rijksbudgetten zijn meegegroeid met het accres, maar daar voegen wij aan toe dat deze stijging niet in verhouding staat met de (historische) groei van de kosten van de jeugdhulp. Dit is onder andere te baseren op conclusies van het Sociaal Cultureel Planbureau en Divosa.

Het Sociaal Cultureel Planbureau concludeert in 2011 dat de historische kostenontwikkeling in de jeugdzorg 6,2% (inflatie gecorrigeerd) per jaar bedraagt tussen de jaren 2000-2010. Het rapport op het onderzoeksrapport naar de volumegroei in de jaren 2015-2017 laat verder zien dat het aantal kinderen dat jeugdhulp ontvangt de afgelopen jaren landelijk is toegenomen met 12,1% in de periode 2015-2017. Als het rijksbudget met die omvang was gestegen, zou Zaanstad geen tekort hebben gehad.

Op 28 februari jl. publiceerde Divosa over meerdere rekenkameronderzoeken naar de jeugdhulp. Het beroep op de jeugdzorg nam tussen 2015 en 2018 met dertien procent toe. De gemeentelijke uitgaven voor de jeugdzorg stegen tussen 2015 en 2018 met 42 procent. Het gat tussen de rijksbijdragen en de gemeentelijke jeugdzorguitgaven bedroeg in 2018 1,4 miljard euro. De brede conclusie van Divosa is dat gemeenten vaak gerichte en actuele sturingsinformatie ontberen in het sociaal domein.

Uw bevindingen laten op een aantal punten een soortgelijk beeld zien van Zaanstad. Vanuit de gemeenteraad zijn vragen gesteld aan de Rekenkamer over de mate waarin de situatie in Zaanstad afwijkt van die in qua grootte vergelijkbare gemeenten. Hoewel het vergelijken van gemeenten onderling lastig is, constateren we dat er geen benchmark heeft plaatsgevonden. Het College had uitgekeken naar deze vergelijking in het rapport. Heel Nederland heeft te maken met informatievraagstukken en kostenoverschrijdingen en het helpt om je daar als gemeente in te kunnen plaatsen. Vooral de vergelijking met andere grote gemeenten is relevant. Maar ook binnen de regio waarin 14 gemeenten een zelfde systeem hanteerden zijn er verschillende uitkomsten, waarbij we niet kunnen vaststellen wat hiervan de oorzaken zijn. Het was interessant geweest om te vergelijken hoe Zaanstad ten opzichte van de rest heeft gehandeld.

Effecten inspanningen en maatregelen

Het College heeft vanaf 2018 extra focus aangebracht op de financiële sturing. Zaanstad heeft met name in 2018 scherp geacteerd op de monitoring van de stijgende kosten. Dat betekende een snelle duiding van de cijfers en hierop handelen, in nauwe samenwerking met de partners. Dit is zowel lokaal met de bestuurders van de hoofdaanbieders gebeurd, als met de projectleiders van de jeugdteams zelf. Daarnaast ook regionaal met de contractpartners en de collega-gemeenten. Alle gemeenteraden van de regio zijn door hun eigen bestuur geïnformeerd en niet geconfronteerd met indirecte informatie. Hetzelfde geldt voor de informatie richting alle contractpartners. Door het voeren van intense regie zijn het College en de Raad altijd tijdig en zo volledig als mogelijk geïnformeerd, met de kennis die op dat moment voorhanden was. We hebben de gemeenteraad bewust veelvuldig meegenomen om recht te doen aan het samen 'lerend ontwikkelen'. Dat met terugwerkende kracht valt te constateren dat we hierbij soms inconsistente informatie hebben verstrekt, betreuren we. Het uitgangspunt van het College is altijd geweest om volledige openheid te betrachten door de informatie die op dat moment beschikbaar was te delen met de gemeenteraad.

We zien dat een aantal inspanningen die zijn gepleegd heeft geleid tot positieve ontwikkelingen. Binnen een jaar zijn we er onder andere in geslaagd om de instroom te normaliseren naar de voorspelde verhoudingen (80% in segment B, 20% in segment C). Het totaal aantal jeugdigen met specialistische jeugdhulp nam in 2019 nog wel toe, maar het laatste half jaar zien we de duidelijke trend van een afname. Ook het aantal jeugdigen met ondersteuning vanuit het jeugdteam is het laatste half jaar gestabiliseerd. Het College concludeert dat dit het gevolg is van de genomen

beheersmaatregelen. Verder zien we een positieve waardering voor de hulp die aan Zaanse jeugdigen wordt geboden. In het laatste kwantitatieve onderzoek van Verweij-Jonker naar cliënttevredenheid bij de specialistische jeugdhulp in 2017 bleek dat jeugdigen en ouders de ontvangen hulp overwegend positief beoordelen. Daarnaast is in de periode 2015-2019 twee keer onderzoek gedaan naar de ervaringen van jeugdigen en ouders bij jeugdteams. Hieruit kwam ook het beeld naar voren dat zij positief oordeelden over de geboden ondersteuning.

Risico's in beeld

Alle maatregelen zijn genomen vanuit de prioriteit om passende ondersteuning voor jeugdigen te bieden. De risico's en consequenties zijn daarbij altijd onderwerp van gesprek geweest, onder andere via een speciale taskforce met regiogemeenten en aanbieders.

Het resultaat is dat stijgende kostenlijn meteen in het eerste jaar is afgebogen. Dit resultaat kwalificeren we als positief, gezien het feit dat ongeveer 70% van de lopende trajecten en de daarmee gepaard gaande kosten 'vastzit' in langdurige, intensieve zorg voor de jeugd. Gezien de enorme hoeveelheid factoren die van invloed is op de kosten en resultaten van de jeugdhulp, zijn de effecten niet altijd per individuele maatregel te duiden.

Aanbevelingen

In uw rapport doet u waardevolle aanbevelingen. Deze sluiten aan bij de acties die we reeds hebben ingezet om het zicht en de grip op de jeugdhulp en –kosten te vergroten. Het College neemt uw aanbevelingen over omdat zij bijdragen aan een verbetering van registraties, verdiepende analyses en meer systematische werkwijzen. Het College erkent dat het soms – in de context zoals in deze brief staat omschreven - heeft ontbroken aan consistent inzicht in de cijfers, zowel qua financiën als aantallen kinderen en producten.

Het College onderneemt de volgende acties:

1. Het doorvoeren van uw aanbevelingen. Hierbij zal ook externe deskundigheid worden aangetrokken.
2. Een audit in het eerste kwartaal van 2021 op het opvolgen van de aanbevelingen door de onafhankelijke afdeling Audit en Onderzoek van de gemeente. De resultaten zullen met de Raad worden gedeeld.

Aankomende periode werken we verder aan een verbeterplan en zullen de raad hierover blijven informeren. De Raad heeft eind 2018 aangegeven om naast de vaste planning en control cyclus, per kwartaal geïnformeerd te willen worden. Dat is sindsdien ook gebeurd via de 3D carrés en raadsinformatiebrieven. Het College is uiteraard bereid om met de Raad de juiste inhoud en frequentie van informeren te bespreken.

Wij danken u nogmaals voor uw inspanningen en dit rapport. Met het opvolgen van de aanbevelingen zullen we de jeugdhulp in Zaanstad verder optimaliseren.

Hoogachtend,

namens burgemeester en wethouders van Zaanstad,

wethouder Jeugd(zorg)
S. Mutluer

wethouder Financiën
H. Krieger

